

BAB I

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjunjung tinggi hak dan kewajiban setiap orang, oleh karena itu menempatkan perpajakan sebagai salah satu sumber penerimaan negara merupakan perwujudan kewajiban kenegaraan dalam kegotongroyongan nasional sebagai peran serta masyarakat dalam membiayai pembangunan. Terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur merupakan tujuan nasional negara Indonesia sebagaimana dimuat dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945. Untuk mencapai tujuan tersebut harus dilakukan pembangunan yang melibatkan pemerintah dan seluruh potensi masyarakat secara terpadu dan berkesinambungan. Kelancaran pembangunan harus didukung oleh sumber daya alam dan sumber pendanaan atau keuangan yang memadai. Sumber keuangan negara berasal dari berbagai sektor pendapatan, namun salah satu sektor terbesar adalah pajak.

Pajak adalah iuran rakyat ke pada kas negara berdasarkan Undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.¹ Dasar Yuridis pemungutan pajak diatur dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 23 A, memuat bahwa Pajak dan

¹ Mardiasmo, *Perpajakan*, Yogyakarta: Andi Offset, 2003, hlm 1.

pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-undang.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, tiap-tiap daerah mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepadamasyarakat. Di samping itu dalam upaya mewujudkan kemandirian daerah perlu dilakukan upaya-upaya intensifikasi dan ekstensifikasi pengelolaan pendapatan asli daerah, sesuai dengan potensi daerah dan kemampuan masyarakat.

Ketentuan mengenai Pemerintah Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438), maka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya, disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Namun sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, agama serta kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian dan evaluasi.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Pajak Daerah yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah. Pemberlakuan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah untuk menyesuaikan kebijakan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pemerintah Daerah telah diberikan kewenangan lebih luas dalam pengelolaan pajak daerah, diantaranya kewenangan terhadap Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (untuk selanjutnya disebut BPHTB). Besarnya peran yang diberikan oleh pajak BPHTB sebagai sumber dana dalam pembangunan daerah, maka tentunya perlu lebih digali lagi potensi pajak yang ada dalam masyarakat sesuai dengan situasi dan kondisi perekonomian serta perkembangan bangsa ini. BPHTB merupakan salah satu sumber potensi pajak yang patut digali sesuai situasi dan kondisi perekonomian serta perkembangan pembangunan bangsa sekarang ini.

Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan merupakan salah satu pajak objektif atau pajak yang terutang dan harus dibayar oleh pihak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan sebelum akta, risalah lelang atau surat keputusan pemberian hak dapat dibuat dan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang.²

Pemungutan BPHTB adalah salah satu bagian yang sangat penting dalam proses peralihan hak (balik nama) atas tanah dan bangunan di Indonesia, karena Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dilarang untuk menandatangani akta peralihan hak sebelum wajib pajak melunasi BPHTB sebagaimana mestinya.³

Peralihan hak atas tanah dan atau bangunan disebabkan oleh :⁴

1. Pemindahan hak karena: jual beli, tukar menukar, hibah, hibah wasiat, waris, pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya, pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan, penunjukan pembeli dalam lelang, pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, penggabungan usaha, peleburan usaha, pemekaran usaha dan hadiah.
2. Pemberian hak baru yang dikarenakan kelanjutan pelepasan hak dan di luar pelepasan hak.

Peraturan Pemerintah Nomor 91 Tahun 2010 Tentang Jenis Pajak Daerah Yang Dipungut berdasarkan Penetapan Kepala Daerah atau Dibayar Sendiri Oleh Wajib Pajak adalah peraturan pelaksanaan atas Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam peraturan ini ditetapkan bahwa pemungutan BPHTB dilakukan berdasarkan prinsip menghitung dan

² Marihot Pahala Siahaan, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Teori Dan Praktek*, Edisi I, Cet. I, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005, hlm.160.

³ Marihot Pahala Siahaan, *Kompilasi Peraturan Di Bidang BPHTB, Panduan Dalam Penyusunan Aturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang BPHTB*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hlm. 7.

⁴ Darwin, *Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Mitra Wacana Media, 2010, hlm.141.

membayar sendiri pajak terutang (*Self Assessment System*).

Self Assessment System adalah suatu sistem perpajakan dalam mana inisiatif untuk memenuhi kewajiban perpajakan berada di Wajib Pajak.⁵ Sistem pemungutan pajak dengan *Self Assessment System* memberikan kewenangan kepada wajib pajak untuk menghitung, menyetor dan melaporkan sendiri pajak terutang sedangkan fiskus hanya mengawasi saja.⁶

Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak mengatur secara tegas dan jelas tentang sistem pemungutan BPHTB. Akan tetapi peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 91 Tahun 2010 Tentang Jenis Pajak Daerah Yang Dipungut Berdasarkan Penetapan Kepala Daerah Atau Dibayar Sendiri Oleh Wajib Pajak, telah mengatur bahwa pemungutan pajak BPHTB dilakukan dengan sistem menghitung sendiri pajak terutang (*Self Assessment System*).

Sejak BPHTB dialihkan menjadi pajak daerah, Badan Pertanahan Nasional Kota Padang mensyaratkan dilakukannya verifikasi atau pengecekan tanda bukti setoran pembayaran BPHTB pada kantor atau dinas instansi yang berwenang untuk itu. Hal tersebut berdasarkan Surat Edaran Bersama Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : SE-12/MK.07/2014, Nomor : 593/2278/SJ, Nomor : 4/SE/V/2014 tentang Petunjuk Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Dalam Kaitannya Dengan Pendaftaran Hak Atas Tanah Atau Pendaftaran Hak Atas Tanah.

Sehubungan pengalihan pengelolaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan

⁵ Safri Nurmanu, *Pengantar Perpajakan*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2003, hlm. 110

Bangunan (BPHTB) dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah sesuai amanat Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka Kota Padang menerbitkan sejumlah peraturan, yakni Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan Peraturan Walikota Nomor 13 Tahun 2011 tentang Sistem dan Prosedur Pemungutan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Kota Padang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) mengatur tentang tata cara pemungutan pajak :

- (1) Pemungutan pajak dilarang diborongkan.
- (2) Wajib Pajak membayar pajak yang terutang dengan cara dibayar sendiri berdasarkan Surat Setoran Pajak Daerah.
- (3) Surat Setoran Pajak Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) juga merupakan SPTPD.
- (4) Surat Setoran Pajak Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai bahan untuk dilakukan penelitian.

Sedangkan Pasal 14 Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) mengatur tentang tata cara pembayaran pajak :

- (1) Pembayaran pajak yang terutang harus dilakukan sekaligus atau lunas.
- (2) Pembayaran pajak yang terutang dilakukan di bank tempat pembayaran

atau tempat lain yang ditunjuk oleh Walikota.

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk, isi, tata cara pembayaran dan penyampaian Surat Setoran Pajak Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (2) dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Walikota

Prosedur pemeriksaan atau verifikasi ini dilakukan sebelum wajib pajak melakukan pembayaran BPHTB terutang dengan menggunakan Surat Setoran Pajak Daerah BPHTB (untuk selanjutnya disebut SSPD-BPHTB) melalui bank yang ditunjuk bendahara penerimaan. Pemeriksaan tersebut dilakukan oleh Dipenda Kota Padang yang berfungsi untuk meneliti kebenaran data dan kelengkapan SSPD-BPHTB dan dokumen pendukungnya dan dapat disertai dengan pemeriksaan lapangan.

Dalam pelaksanaan pemeriksaan atau verifikasi BPHTB tersebut, terdapat permasalahan tentang ketidakcocokan harga transaksi yang terjadi antara penjual dan pembeli dengan harga pasar yang seharusnya. Seringkali ditemukan oleh Dipenda Kota Padang, harga transaksi jual beli lebih kecil jika dibandingkan dengan harga pasar. Jika hal tersebut terjadi, Bidang Pendataan dan Penetapan Dipenda Kota Padang tidak bisa melakukan verifikasi terhadap SSPD-BPHTB Wajib Pajak yang diajukan. Hal ini tentunya berdampak pada proses peralihan hak yang melibatkan Wajib Pajak, PPAT, dan BPN. Tidak adanya ketentuan yang mengatur tentang penetapan harga pasar juga menjadi salah satu pertanyaan bagi Wajib Pajak dan PPAT. Tingginya harga pasar yang ditetapkan Dipenda Kota Padang, dianggap tidak sesuai dengan tujuan dari pemeriksaan atau verifikasi yaitu mencocokkan Nilai Objek Pajak (NOP) yang tertera dalam formulir SSPD-

BPHTB dengan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang ada dalam Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

Penelitian kebenaran data peralihan hak atas tanah dan bangunan yang tercantum dan tertera dalam SSPD-BPHTB merupakan syarat yang harus dilakukan sebelum Bidang Pendataan dan Penetapan menandatangani SSPD-BPHTB. Apabila SSPD-BPHTB belum ditanda-tangani oleh Bidang Pendataan dan Penetapan Dipenda Kota Padang, maka penandatanganan akta peralihan hak dihadapan PPAT/Notaris juga belum dapat dilakukan PPAT/Notaris hanya dapat menandatangani akta peralihan hak tersebut setelah wajib pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak kepada PPAT/Notaris yang bersangkutan. Dari hasil pemeriksaan akan diperoleh beberapa kemungkinan diantaranya adalah timbulnya pajak Kurang Bayar (KB) dalam hal Nilai Perolehan Objek Pajak (untuk selanjutnya disebut NPOP) lebih rendah dibandingkan hasil pemeriksaan. Sedangkan timbulnya pajak Lebih Bayar (LB) adalah karena NPOP lebih tinggi dibandingkan hasil pemeriksaan.

Hal-hal tersebut di atas melatarbelakangi pentingnya untuk dilakukan penelitian dengan judul **“Pemeriksaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Dalam Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli di Kota Padang.”**

B. Rumusan Masalah

Sehubungan dengan uraian tersebut di atas, maka permasalahan yang penulis rumuskan dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pemeriksaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan di Kota Padang ?
2. Apa akibat hukum terhadap hasil pemeriksaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan yang tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya di kota Padang ?
3. Apa hambatan dari kegiatan pemeriksaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan di Kota Padang ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut diatas, tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan pemeriksaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis akibat hukum terhadap hasil pemeriksaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan yang tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya di Kota Padang.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan dari kegiatan pemeriksaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan di Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang didapat dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi

perkembangan ilmu pengetahuan hukum pajak khususnya mengenai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

2. Secara praktis.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi para perangkat daerah dalam membuat petunjuk pelaksanaan peraturan daerah agar tidak memberikan pengaturan yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan pemeriksaan dan informasi serta penelusuran yang dilakukan di perpustakaan Universitas Andalas, maka penelitian dengan judul Pemeriksaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Dalam Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli di Kota Padang, belum pernah dilakukan oleh peneliti lainnya terutama dalam topik dan permasalahan yang sama, sehingga dengan demikian penelitian ini adalah asli dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah. Judul tesis lain yang berkaitan dengan masalah Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan yang pernah ditulis sebelumnya, adalah :

1. Penelitian dengan judul “Penentuan Harga Tanah Dalam Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Sebagai Pajak Daerah Di Kabupaten Lima Puluh Kota”, oleh Zainal Rajab, Mahasiswa Magister Kenotariatan, Universitas Andalas, Nomor Induk Mahasiswa : 1220123057, rumusan permasalahan yang dibahas adalah :
 - a. Bagaimana proses penentuan harga tanah sebagai dasar pemungutan Bea Perolehan Hak Atas dan Bangunan di Kabupaten Lima Puluh Kota

setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009?

- b. Bagaimana kedudukan atau peran Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah dalam penentuan harga tanah sebagai dasar pemungutan Bea Perolehan Hak Atas dan Bangunan di Kabupaten Lima Puluh Kota setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009?
- c. Apa kendala dalam penentuan harga tanah sebagai dasar pemungutan Bea Perolehan Hak Atas dan Bangunan di Kabupaten Lima Puluh Kota setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009?

2. Penelitian dengan judul “Penentuan Harga Tanah Sebagai Dasar Pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Di Kota Pekanbaru”, oleh Roni Ermanto, Mahasiswa Magister Kenotariatan, Universitas Andalas, Nomor Induk Mahasiswa : 1320123026, rumusan permasalahan yang dibahas adalah :

- a. Bagaimana pengaturan pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan di Kota Pekanbaru?
- b. Bagaimana proses pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan di Kota Pekanbaru?
- c. Bagaimana proses penentuan harga tanah sebagai dasar pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan di Kota Pekanbaru?

Dari judul dan permasalahan pada penelitian di atas jika dikaitkan dengan penelitian ini bahwa judul dan permasalahannya tidak ada yang mirip atau menyerupai sehingga penelitian ini dinyatakan asli dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah berdasarkan metode yang

digunakan.

F. Kerangka Teori

Kegunaan suatu teori adalah untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi. Sekaligus memberikan gambaran atau batasan-batasan tentang teori-teori yang dipakai. Sedang kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis. Kerangka teori dimaksud adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat teori, tesis, sebagai pegangan baik disetujui atau tidak disetujui.⁷

Fungsi teori dalam penelitian tesis ini adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk serta menjelaskan gejala yang diamati.⁸ Hal yang diamati dalam penelitian ini adalah Pelaksanaan Pemeriksaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah atas Jual Beli Tanah Di Kota Padang. Karena penelitian ini merupakan penelitian hukum maka kerangka teori diarahkan secara ilmu hukum dan mengarahkan diri kepada unsur hukum. Teori yang dipakai dalam penelitian ini adalah :

1. Teori Kewenangan

Suatu tindakan pemerintahan dapat diperoleh dari peraturan perundang-undangan baik secara langsung (atribusi) ataupun pelimpahan (delegasi dan subdelegasi) serta atas dasar penugasan (mandate). Pendapat ini juga dikemukakan oleh H.D.Van Wijk dan Wilem Konijnenbelt yang mengklasifikasikan cara perolehan kewenangan atas 3 (tiga) cara antara lain :

⁷ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Madju, Bandung, 1994, hlm. 80.

⁸ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 35.

- a. Atributie: *Teoleninning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, atau atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegatie : *Overdracht van een bevoegdheid van he teen bestuursorgan aan een ander* atau delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya
- c. Mandate : *een bestuursorgan lat zijn bevoegdheid names hues uitoefenen door een ander*, artinya mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengijinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Kewenangan yang berdasar pada peraturan perundang-undangan dapat juga disebut dengan kewenangan konstitusionalisme yang secara sederhana didefinisikan sebagai, sejumlah ketentuan hukum yang tersusun secara sistematis untuk menata dan mengatur struktur dan fungsi-fungsi lembaga-lembaga negara termasuk dalam ihwal kewenangan.⁹

Syarat keputusan agar sah, apabila keputusan tersebut memenuhi syarat materiil dan formil. Adapun syarat Materiil meliputi:

1. Aparat pembuat keputusan harus memiliki kewenangan. Sumber kewenangan bisa karena atribusi, delegasi dan mandat. Ketidakwenangan dalam membuat keputusan dikarenakan: *ratio ne materi; ratio ne loci dan ratione temporis*;
2. Dalam kehendak tidak boleh mengalami kondisi kekurangan yuridis yang disebabkan karena *dwang; dwaling; dan bedrog*;

⁹ Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta , 2008, hlm. 11

3. Isi dan tujuan dari pembuatan keputusan harus sama dengan isi dan tujuan dari peraturan dasarnya.

Sedangkan syarat formil terkait dengan formalitas atau prosedur yang harus ditempuh untuk pembuatan keputusan tersebut yang meliputi:

1. Keputusan harus diberi bentuk sesuai dengan peraturan dasarnya;
2. Prosedur dan syarat sebelum keputusan dibuat;
3. Apa yang harus dilaksanakan ketika keputusan di buat.

Apabila kedua syarat terus dipenuhi, maka keputusan tersebut akan menjadi keputusan yang sah, walau ada gugatan tidak akan menimbulkan masalah.¹⁰

Menurut Philipus M. Hadjon keabsahan tindakan pemerintah pada hakekatnya ditentukan oleh 3 (tiga) unsur utama, yaitu wewenang, prosedur dan substansi, dengan menggunakan parameter peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.¹¹

Perihal 3 (tiga) unsur utama, keabsahan tindakan pemerintah sebagaimana yang dikemukakan di atas, maka dijabarkan lebih lanjut:

1. Wewenang;

Dalam hal ini pihak yang mengambil atau melakukan suatu tindakan haruslah pihak yang memiliki kewenangan baik atributif maupun delegatif.

2. Prosedur;

Keabsahan tindakan pemerintah harus memenuhi prosedur sebagaimana ditetapkan dalam tata cara atau prosedur tindakan pemerintah yang telah

¹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 108.

¹¹ *Ibid*, hlm. 110.

ditetapkan sebelumnya.

3. Substansi;

Substansi tindakan pemerintah pada hakekatnya tidak boleh bertentangan dengan segala bentuk peraturan perundang-undangan, konsepsi Hak Asasi Manusia, maupun norma-norma yang ada dan hidup di masyarakat.

Teori kewenangan digunakan dalam penelitian untuk menjawab tentang keabsahan kegiatan verifikasi oleh petugas Dinas Pendapatan Daerah Kota Padang berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

2. Teori Kepastian Hukum

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹²

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut :

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158.

- a. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
- b. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan
- c. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *utility*).

Tujuan hukum yang mendekati realistis adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.¹³

Teori Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibabankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya

¹³ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah di putuskan.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.¹⁴

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.¹⁵

3. Teori Perpajakan

PJA. Adriani, beliau memberikan definisi yang berbunyi sebagai berikut :¹⁶

“Pajak adalah iuran pada negara (yang dapat dipaksakan yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak dapat

¹⁴ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 23.

¹⁵ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83.

¹⁶ Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 23.

prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas pemerintah”.

Pajak yang dikenakan kepada masyarakat mempunyai dua fungsi, yaitu :

1. Fungsi Finansial (*budgeter*)

Fungsi pajak adalah untuk mengumpulkan dana yang diperlukan pemerintah untuk membiayai pengeluaran belanja negara guna kepentingan dan keperluan seluruh masyarakat. Tujuan ini biasanya disebut “*revenue adequacy*”, yaitu bahwa pemungutan pajak tersebut ditujukan untuk mengumpulkan penerimaan yang memadai atau yang cukup untuk membiayai belanja negara.

2. Fungsi Mengatur (*regulerend*)

Fungsi mengatur bertujuan untuk memberikan kepastian hukum. Terutama dalam menyusun undang-undang pajak senantiasa perlu diusahakan agar ketentuan yang dirumuskan jangan menimbulkan interpretasi yang berbeda, antara Fiskus dan Wajib Pajak.

Teori-teori yang memberikan dasar pembenaran atau landasan filosofis daripada wewenang negara untuk memungut pajak dengan cara yang dapat dipaksakan. Teori-teori tersebut adalah :¹⁷

1. Teori Asuransi

Menurut teori ini; negara dalam melaksanakan tugasnya atau fungsinya, mencakup pula tugas perlindungan terhadap jiwa dan harta benda perorangan. Oleh sebab itu, negara bekerja atau bertindak sebagai perusahaan asuransi. Untuk perlindungan itu, warga negara membayar premi, dan pembayaran pajaklah yang dapat dipandang sebagai premi itu.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 36-38.

2. Teori Kepentingan

Menurut teori ini pajak mempunyai hubungan dengan kepentingan individu yang diperoleh dari pekerjaan negara. Teori ini meskipun masih berlaku pada retribusi, tetapi sulit diterima sebab orang miskin dan penganggur yang memperoleh bantuan dari pemerintah, menikmati atau mengenyam banyak sekali jasa dari pekerjaan pemerintah dan mereka bahkan dibebaskan membayar pajak.

3. Teori Kewajiban Pajak Mutlak (Teori Pengorbanan)

Teori berpangkal tolak dari ajaran organik kenegaraan (*Organische Staatsleer*) dan berpendirian bahwa tanpa negara maka individu tidak mungkin bisa hidup bebas berusaha dalam negara. Oleh karena itu, negara mempunyai hak mutlak untuk memungut pajak. Tanpa negara, maka individu pun tidak ada, dan pembayaran pajak oleh individu kepada negara adalah dipandang sebagai tanda pengorbanan atau tanda baktinya kepada negara.

4. Teori Gaya Beli

Teori ini mengajarkan: bahwa fungsi pemungutan pajak, jika dipandang sebagai gejala dalam masyarakat disamakan dengan pompa, yaitu mengambil gaya beli dari rumah tangga dalam masyarakat untuk rumah tangga negara dan kemudian menyalurkan kembali ke masyarakat dengan tujuan untuk memelihara hidup masyarakat atau untuk kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

5. Teori Gaya Pikul

Teori ini mengajarkan : bahwa pemungutan pajak harus sesuai dengan kekuatan membayar dari si wajib pajak (individu). Tekanan semua pajak-pajak harus sesuai dengan gaya pikul si wajib pajak dengan memperhatikan pada besarnya penghasilan dan kekayaan, juga pengeluaran belanja wajib pajak tersebut.

Umumnya dalam melakukan pemungutan pajak harus dilandasi dengan asas-asas yang merupakan ukuran untuk menentukan adil tidaknya suatu pemungutan pajak. Negara dalam melaksanakan penagihan pajak, menurut Adam Smith dalam bukunya *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, mengemukakan ajarannya yang mengatakan bahwa penagihan pajak harus dilakukan berdasarkan asas-asas :¹⁸

1. *Equality*

Equality (asas persamaan), yaitu menekankan bahwa warga negara atau wajib pajak seharusnya memberikan sumbangannya kepada negara sebanding dengan kemampuan mereka masing-masing, yaitu sehubungan dengan

¹⁸ *Ibid*, hlm. 7-8.

keuntungan yang mereka terima di bawah perlindungan negara.

2. *Certainty*

Certainty (asas kepastian), yaitu bahwa penekanannya kepastian hukum sangat dipentingkan dalam hal subjek dan objek pajaknya. Dengan demikian, bagi wajib pajak harus jelas dan pasti tentang waktu, jumlah, dan cara pembayaran pajaknya.

3. *Convenience*

Convenience (asas menyenangkan), yaitu ketika dilakukan pemungutan pajak selayaknya/seharusnya dilakukan pada saat menyenangkan bagi wajib pajak. Misalnya : ketika pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan terhadap para petani, sebaiknya/seharusnya dilakukan pada saat para petani panen.

4. *Economy*

Economy (asas efisiensi), yaitu menekankan bahwa biaya pemungutan pajak tidak boleh lebih dari hasil pajak yang akan diterima, misalnya pemungutan pajak harus disesuaikan dengan kebutuhan Anggaran Belanja Negara.

G. Kerangka Konsep

Konsep adalah salah satu bagian terpenting dari teori. Konsep diartikan sebagai suatu konstruksi mental, yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pikiran penelitian untuk keperluan analisis.¹⁹ Dalam penelitian tesis ini, akan dijelaskan beberapa pengertian yang berkaitan dengan konsep dalam penelitian tesis ini diantaranya adalah :

1. Pemeriksaan

Secara umum pengertian pemeriksaan adalah proses perbandingan antara kondisi dan kriteria. Kondisi yang dimaksud disini adalah kenyataan yang ada atau keadaan yang sebenarnya yang melekat pada objek yang diperiksa. Sedangkan kriteria adalah tolak ukur, yaitu hal yang seharusnya terjadi atau hal yang seharusnya melekat pada objek yang diperiksa.

Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan menghimpun dan mengolah data,

¹⁹ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 307.

keterangan, dan/atau bukti yang dilaksanakan secara objektif dan profesional berdasarkan suatu standar pemeriksaan untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan dan/atau untuk tujuan lain dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang undangan perpajakan.²⁰

2. Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB)

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 1 angka 41, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) adalah pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan. BPHTB adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan, yang selanjutnya disebut Pajak.²¹ BPHTB pada dasarnya dikenakan atas setiap perolehan hak yang diterima oleh orang pribadi atau badan hukum yang terjadi dalam Wilayah Hukum Negara Indonesia.

3. Jual Beli

Jual beli tanah adalah perbuatan hukum yang berupa penyerahan tanah hak kepada pihak lain untuk selama-lamanya (hak atas tanah itu berpindah kepada yang menerima penyerahan).

Di dalam Pasal 1457 KUHPerdata dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan jual beli adalah suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu barang, dan pihak lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan. Dan juga dalam Pasal 1458 KUHPerdata disebutkan “Jual Beli dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak, segera setelah orang-orang

²⁰ Direktorat Jenderal Pajak Menteri Keuangan, *Istilah-istilah Perpajakan*, <http://www.pajak.go.id/content/istilah-istilah-perpajakan-pemeriksaan>, diakses pada tanggal 10 September 2016, pukul 13.00.

²¹ Marihot Pahala Siahaan *Op. Cit.*, hlm. 42.

itu mencapai kesepakatan tentang barang tersebut beserta harganya, meskipun barang itu belum diserahkan dan harganya belum dibayar.²²

H. Metode Penelitian

Agar tujuan dan manfaat penelitian ini dapat tercapai sebagaimana yang diharapkan, maka diperlukan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan penelitian, metode yang digunakan dalam penelitian ini akan dijelaskan sebagai berikut :

1. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terutama adalah pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis empiris yaitu cara prosedur yang dipergunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu untuk kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer di lapangan.

Pendekatan secara yuridis dalam penelitian ini adalah pendekatan dari segi peraturan perundang-undangan dan norma-norma hukum sesuai dengan permasalahan yang ada, sedangkan pendekatan empiris adalah menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan empiris dengan jalan terjun langsung ke obyeknya.

Dengan demikian metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terutama adalah pendekatan yuridis empiris mengingat permasalahan yang diteliti dan dikaji adalah Pemeriksaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Atas

²² R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1977, hlm. 1-2.

Jual Beli di Kota Padang.

2. Sifat Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis, yaitu dengan cara menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan tersebut. Karena penelitian bertujuan agar hasil yang diperoleh dapat memberi gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai permasalahan tersebut di atas.

3. Sumber Data dan Jenis Data

a. Sumber Data

1) Penelitian Lapangan

Yaitu data yang diperoleh melalui penelitian di lapangan. Dalam hal ini penulis dapat memperoleh data mengenai kekuatan hukum Pemeriksaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Atas Jual Beli di Kota Padang.

2) Penelitian Kepustakaan

Yaitu penelitian yang dilakukan dengan mencari literatur yang ada, yaitu berupa buku-buku, peraturan perundang-undangan, dan peraturan lainnya.

b. Jenis Data

1) Data Primer

Data primer atau data dasar dalam penelitian ini diperlukan untuk memberi pemahaman secara jelas dan lengkap terhadap data sekunder yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama, yaitu dengan melakukan wawancara di Dinas Pendapatan Daerah Kota Padang, Badan Pertanahan Nasional Kota Padang, Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

2) Data Sekunder

Dalam penelitian ini data sekunder merupakan data pendukung yang diperoleh dari hasil-hasil penelitian yang berbentuk laporan yang meliputi :

1. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang mengikat dan berkaitan dengan materi penulisan. Dalam hal ini antara lain: Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-undang Pokok Agraria, Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Peraturan Walikota Padang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Sistem dan Prosedur Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan..
2. Bahan hukum sekunder adalah hasil penelitian para ahli yang termuat dalam literatur, artikel, media cetak maupun media elektronik mengenai perjanjian yang berhubungan dengan penelitian ini.
3. Bahan hukum tersier yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, jurnal ilmiah yang berhubungan dengan materi penelitian.

c. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan melakukan wawancara dan studi dokumen dengan orang atau populasi terkait dengan tujuan penelitian. Populasi atau universe adalah sejumlah manusia atau unit yang mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang sama. Populasi dalam penelitian ini adalah pihak yang terkait dalam pemungutan BPHTB. Sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah purposive sample. Penarikan sample secara purposive, yaitu penentuan responden yang didasarkan atas pertimbangan tujuan tertentu dengan alasan responden adalah orang-orang yang berdasarkan kewenangan dianggap dapat memberikan data dan informasi yang terkait dalam Pemeriksaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) atas Jual Beli Di Kota Padang, dalam hal ini adalah :

1) Wawancara

Wawancara (*interview*) adalah situasi peran antar pribadi betatap muka (*face to face*), ketika seseorang pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang dengan menggunakan metode semi terstruktur untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan menggunakan metode semi terstruktur masalah penelitian kepada staf Dinas Pendapatan Daerah, staf Badan Pertanahan Nasional Kota Padang, Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Wajib Pajak.

2) Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan mengadakan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah yang

diangkat dalam penelitian ini.

d. Metode Pengolahan Data dan Analisis Data

1) Pengolahan Data

Setelah data dikumpulkan dari lapangan dengan lengkap, maka tahap berikutnya adalah mengolah dan menganalisis data, yang pada pokoknya terdiri dari langkah-langkah sebagai berikut:

- Editing

Mengedit seluruh data yang telah terkumpul kemudian disaring kembali menjadi satu kumpulan data yang nantinya benar-benar dapat dijadikan suatu acuan akurat dalam penarikan kesimpulan.

2) Analisis Data

Analisa data dilakukan secara kualitatif yaitu dari data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis dan dianalisa untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas. Analisa data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden baik secara tertulis maupun lisan dan juga perilaku yang nyata, diteliti dan dipelajari secara utuh. Pengertian analisis, dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penafsiran secara logis, dan sistematis. Setelah analisis data selesai, maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Dari hasil tersebut ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.